

ZAŠTITA UZBUNJIVAČA U SEKTORU BEZBEDNOSTI MOGUĆNOSTI, PREPREKE I PREPORUKE

Sofija Mandić



BCBP

April 2021.

ZAŠTITA UZBUNJIVAČA U SEKTORU BEZBEDNOSTI MOGUĆNOSTI, PREPREKE I PREPORUKE

April 2021.

Izdavač

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)
www.bezbednost.org

Autor

Sofija Mandić

Dizajn i prelom

Srđan Ilić

Ovaj rad je deo zajedničkih napora Centra za istraživanje, transparentnost i odgovornost (CRTA), Nacionalne koalicije za decentralizaciju (NKD), Beogradskog centra za bezbednosnu politiku (BCBP) i Partnera za demokratske promene da podstaknu veće učestvovanje građana u odlučivanju kroz projekat „Građani imaju moć” koji podržava Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID). Stavovi izraženi u ovom radu isključivo su stavovi autora i ne odražavaju stavove USAID-a.

Uvod

Usvajanjem Zakona o zaštiti uzbunjivača 2014. godine, Srbija je po prvi put omogućila pravnu zaštitu uzbunjivača. Ova zaštita se ostvaruje u posebnom sudskom postupku.

Zakon je usvojen 25. novembra 2014. godine, a njegova primena je počela 5. juna 2015. godine. Iz obrazloženja Predloga zakona je jasno da je usvojen zbog međunarodnih preporuka i obaveza Srbije, u prvom redu onih propisanih aktima Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope.

Zakonom je uređeno uzbunjivanje, postupak uzbunjivanja, prava uzbunjivača, obaveza državnih i drugih organa i organizacija i pravnih i fizičkih lica u vezi sa uzbunjivanjem, kao i druga pitanja od značaja za uzbunjivanje i zaštitu uzbunjivača.

Tokom petogodišnje primene zakona, građanima su postali dostupni praktični priručnici i saveti za primenu zakona. Istovremeno se odvijaju obuke za postupanje sudija i sudova u slučajevima uzbunjivanja. Praksa viših sudova, stvarno nadležnih za zaštitu uzbunjivača, je u sporom nastajanju. Nažalost, viši sudovi, kao ni Vrhovni kasacioni sud i dalje ne vode i ne objavljuju posebnu evidenciju o građanima koji su zatražili sudsku zaštitu u vezi sa uzbunjivanjem, štetnim posledicama zbog kojih su zatražili zaštitu, kao ni drugim detaljima postupka, poput ličnih svojstava lica koja su zatražila zaštitu. Dostupnost ove evidencije je presudna za ocenu ispunjenosti ciljeva zbog kojih je zakon donet.

Kako ovi podaci nisu javno dostupni, nepoznata je struktura uzbunjivača, pa ni koliko njih su službena lica, zaposlena u sektoru bezbednosti¹.

Ipak, zaštita uzbunjivača u sektoru bezbednosti postaje sve aktuelnije pitanje u Srbiji. Sa jedne strane, sve je više osoba koje, iz profesionalnih i moralnih razloga, ukazuju na nezakonit rad institucija u sektoru bezbednosti. Praksa je pokazala da službena lica koja ukažu na nepravilnosti u radu, naročito organa javne vlasti u kojima su zaposleni, mogu da dovedu do izuzetno brze reakcije represivnog aparata, pre svega krivičnog. Tako se ova lica najčešće suočavaju sa optužbama da su odali informacije koje su institucije u kojima su zaposleni označili različitim oznakama tajnosti, kao i optužbama da su postupali nesavesno i protivno pravilima službe. U tim situacijama, uzbunjivači odustaju od moguće sudske zaštite i okreću se isključivo krivičnom odbrani.

Zakon o zaštiti uzbunjivača je, možda baš predviđajući takav ishod, predvideo posebnu zaštitu lica u vršenju službene dužnosti. Međutim, od donošenja zakona do danas mnogi aspekti ove zaštite su ostali nedorečeni i/ili nedovoljno dobro definisani. Upravo ova nedorečenost, zajedno sa nepovoljnom praksom, nas vraća na potrebu da ova rešenja još jednom razmotrimo.

¹ Ministarstvu unutrašnjih poslova, Vojsci Srbije, Bezbednosno-informativnoj agenciji, Vojno-obaveštajnoj agenciji i drugim bezbednosnim službama.

Uzbunjivanje i uzbunjivač

Zakon definiše uzbunjivanje kao otkrivanje informacije o kršenju propisa, kršenju ljudskih prava, vršenju javnog ovlašćenja protivno svrsi zbog koje je povereno, opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, kao i radi sprečavanja štete velikih razmera.

Uzbunjivač je fizičko lice koje izvrši uzbunjivanje u vezi sa svojim radnim angažovanjem, postupkom zapošljavanja, korišćenjem usluga državnih i drugih organa, nosilaca javnih ovlašćenja ili javnih službi, poslovnom saradnjom i pravom vlasništva na privrednom društvu.

Primećujemo da je ključni elemenat uzbunjivanja *otkrivanje informacije* koja prethodno nije bila poznata. Ova informacija se odnosi na različite oblike nezakonitog postupanja jer je cilj uzbunjivanja zaštita javnog interesa.

Mediji i javnost prepoznaju uzbunjivače upravo po ovim karakteristikama – otkrivanju informacija o nezakonitom postupanju.

Međutim, da bi uzbunjivač bio zaštićen od štetnih posledica u vezi sa uzbunjivanjem, potrebno je da zatraži sudsku zaštitu, u posebnom postuku predviđenim zakonom. Za zaštitu je nadležan viši sud prema mestu preduzimanja štetne radnje ili prema mestu prebivališta tužioca, a postupak je hitan.

Zaštita uzbunjivača

Pravo na sudsku zaštitu ima uzbunjivač prema kome je preduzeta štetna radnja u vezi sa uzbunjivanjem. Štetna radnja je *svako* činjenje ili nečinjenje u vezi sa uzbunjivanjem kojim se uzbunjivaču ili licu koje ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač ugrožava ili povređuje pravo, odnosno kojim se ta lica stavljaju u nepovoljniji položaj.

Da bi sud obezbedio zaštitu uzbunjivača od štetnih posledica uzbunjivanja, potrebno je da ispuni sledeće uslove:

1. Da izvrši uzbunjivanje kod poslodavca ili ovlašćenog organa. Ovlašćeni organi se mogu razlikovati u zavisnosti od informacije koja se otkriva – to može biti tužilaštvo, policija, inspekcija, Zaštitnik građana i sl.

Uzbunjivač može uzbuniti i javnost, bez prethodnog obraćanja poslodavcu ili ovlašćenom organu, ali samo u slučaju neposredne opasnosti po život, javno zdravlje, bezbednost, životnu sredinu, od nastanka štete velikih razmera, odnosno ako postoji neposredna opasnost od uništenja dokaza.

2. Da otkrije informaciju u roku od jedne godine od dana saznanja za izvršenu radnju zbog koje vrši uzbunjivanje, a najkasnije u roku od deset godina od dana izvršenja te radnje.
3. Informacija koju uzbunjivač otkriva mora u trenutku uzbunjivanja da bude takva da u njenu istinitost može da poveruje osoba sa prosečnim znanjem i iskustvom kao i uzbunjivač.

Pravo na zaštitu kao uzbunjivač

Zakon razlikuje lica koji imaju pravo na zaštitu jer su uzbunjivači i ona koja imaju pravo na zaštitu *kao uzbunjivači*. Dakle, ove osobe nisu uzbunjivači, ali imaju pravo na istovetnu zaštitu kao uzbunjivači.

Lice obuhvaćeno istovetnom zaštitom može biti:

1. povezano lice – ako učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog povezanosti sa uzbunjivačem;
2. lice za koje se pogrešno smatra da je uzbunjivač – ako učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja jer je lice koje je preduzelo štetnu radnju pogrešno smatralo da je to lice uzbunjivač, odnosno povezano lice;
3. *lice koje vrši službenu dužnost* – ako je u vršenju službene dužnosti dostavilo informaciju i učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog dostavljanja te informacije;
4. lice koje traži podatke u vezi sa informacijom – ako učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog traženja tih podataka.

Kao što vidimo, lica koja vrše službenu dužnost jesu u redu onih koji imaju pravo na zaštitu kao uzbunjivači. Međutim, neodređenost pomenute norme, vodi ranije pomenutoj nepovoljnoj praksi koja često rezultira progonom službenih lica koja otkriju informaciju koja se odnosi na različite vidove nezakonitog postupanja.

Uzbunjivanje u sektoru bezbednosti

Član 8. Zakona obezbeđuje posebnu zaštitu službenih lica – ona ne moraju da pređu put koji se inače zahteva od uzbunjivača, ali uprkos tome imaju pravo na zaštitu od štetnih radnji. Ipak, zakon ne definiše ko se smatra licem koja vrši službenu dužnost. Ne znamo da li su to samo osobe koje su, primera radi, ovlašćena službena lica u Ministarstvu unutrašnjih poslova, ili bi se ova zaštita mogla odnositi i na druga lica zaposlena u ministarstvu. Slično pitanje bi se moglo postaviti i za druge organe u sektoru bezbednosti i njihovu unutrašnju hijerarhiju.

Takođe, ostaje i dilema zbog čega se norma odnosi na *dostavljanje* informacije, nasuprot *otkrivanju* informacije, što je termin koji se koristi u definisanju uzbunjivanja. Zakonodavac ne pojašnjava u čemu se razlikuju, ako se uopšte razlikuju, dostavljanje i otkrivanje informacije. Istovremeno, član 8. ne navodi *kome* službeno lice treba da dostavi informaciju da bi imalo pravo na zaštitu kao uzbunjivač.

U obrazloženju predloga zakona ne nalazimo odgovor na sporna pitanja. Konkretno, u obrazloženju rešenja iz člana 8. se navodi isključivo tekst zakonskog predloga, što ukazuje na širi problem. Radi se o izbegavanju predlagača, u ovom slučaju Vlade, da ponudi stvarna obrazloženja za zakonska rešenja. Posledica ovakvog pristupa je nemogućnost tumačenja zakona u odnosu na ciljeve koje je zakonodavac imao prilikom njegovog usvajanja.

Zapravo, prvobitni predlog Vlade je bio drugačiji od onog koji danas možemo videti u zakonu. Ovaj predlog nije uključivao sporna pitanja dostavljanja informacije (Okvir 1).

Zaštita službenog lica

Član 8.

Službeno lice ima pravo na zaštitu kao uzbunjivač, ako učini verovatnim da je prema njemu preduzeta štetna radnja zbog vršenja službene dužnosti.

Okvir 1, iz Predloga Zakona o zaštiti uzbunjivača, 2014

Iako je i ova formulacija bila nedovoljno jasna, ona je amandmanom poslanika vladajuće stranke izmenjena u pravcu današnjeg rešenja, sa obrazloženjem da se time vrši preciziranje norme. Međutim, ona otvara dodatne i ranije pomenute dileme.

Imajući u vidu navedeno, možemo samo da pretpostavljamo zbog čega je zakonodavac predvideo posebnu vrstu zaštite za službena lica. Naime, službena lica su zaposlena u raznorodnim organima koja bi se u redovnom režimu uzbunjivanja smatrala poslodavcem ili nadležnim organima kojima bi se uzbunjivač morao obratiti pre nego što zatraži sudsku zaštitu. Korišćenjem redovnog uzbunjivačkog puta, službeno lice bi

bilo „zaključano“ u okviru sopstvene službe, a koja istovremeno raspolaže i određenim stepenom monopola sile i strogom hijerarhijskom strukturom, u poređenju sa drugim poslodavcima.

Izvesno je da je prepoznata potreba za naročitom zaštitom službenih lica. Takođe je izvesno da je namera zakonodavca bila da službena lica zaštiti od štetnih radnje - svakog činjenja ili nečinjenja u vezi sa uzbunjivanjem kojim se ovim licima ugrožava ili povređuje pravo, odnosno kojim se stavljaju u nepovoljniji položaj.

Predlagač i zakonodavac su pri definisanju drugih elemenata lutali – od predloga, preko obrazloženja, do amandmana na član 8, delovalo je da ne postoji namera da se nedorečena pitanja u potpunosti definišu i da se time službenim licima omogući nedvosmislena zaštita.

Uzbunjivanje ako su u informaciji sadržani tajni podaci

Članom 20. Zakon predviđa posebno postupanje sa otkrivanjem informacija koje sadrže tajne podatke. Pod tajnim podacima smatraju se podaci koji su u skladu sa propisima o tajnosti podataka prethodno označeni kao tajni. Uzbunjivanje u vezi sa ovim podacima se *mora* prvo izvršiti kod poslodavca, a tek onda kod nadležnog organa. U redovnim okolnostima uzbunjivač bi mogao da bira između ova dva načina. Takođe, uzbunjivač se sa informacijom koja sadrži tajne podatke *ne može* obratiti javnosti.

U stavu sedam, koji se odnosi i na *druga lica* izričito se navodi da su ona „dužna da se pridržavaju opštih i posebnih mera zaštite tajnih podataka propisanih zakonom koji uređuje tajnost podataka“. Ovo se dakle odnosi i na lica koja uživaju zaštitu kao uzbunjivači, odnosno službena lica.

U praksi se najčešće dešava da se informacija koju je službeno lice otkrilo predstavlja kao podatak koji je zaštićen Zakonom o tajnosti podataka (oznakama interno, poverljivo, strogo poverljivo i državna tajna). Imajući u vidu da je otkrivanje ovih informacija službenim licima zabranjeno kako Zakonom o zaštiti uzbunjivača, tako i krivičnim zakonodavstvom, poslodavac iz sektora bezbednosti koji želi da spreči otkrivanje informacije obično smatra da je strategijom pozivanja na tajnost uspešno zaobišao mogućnost da službeno lice zatraži i eventualno dobije sudsku zaštitu kao uzbunjivač.

Međutim, u ovim okolnostima, koje najčešće uključuju i krivični postupak protiv službenog lica, previđa se *zakonitost* određivanja određenog podatka kao tajnog. Zakon o tajnosti podataka, kao i Zakon o zaštiti poslovne tajne propisuju da se tajnim podatkom *ne smatra* podatak koji je označen kao tajna radi prikriivanja krivičnog dela, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja organa javne vlasti. Dakle, čak i ako ovaj podatak nosi oznaku tajnosti, on se neće smatrati tajnim ukoliko se ovom oznakom prikriva nezakonito postupanje.

Prava uzbunjivača u posebnim postupcima

Članom 27. Zakon uređuje prava uzbunjivača u posebnim postupcima. Ovo je načelno dobro, jer se štetne radnje uperene protiv uzbunjivača mogu sprovesti pokretanjem različitih postupaka. Međutim, pomenuti član zakona se odnosi samo na prava uzbunjivača u postupcima po osnovu rada. U ovom članu vidno nedostaju garancije zaštite u drugim postupcima, a naročito uspostavljanje mehanizama zaštite protiv krivičnog progona uzbunjivača i lica koja imaju pravo na zaštitu kao uzbunjivači.

Preporuke

Kako bi bila omogućena stvarna zaštita službenih lica u sektoru bezbednosti, a koja primenom postojećih rešenja izostaje, potrebno je:

1. Preispitati član 8. Zakona o zaštiti uzbunjivača, pre svega u pogledu definicije službenog lica, definicije dostavljanja informacije i lica kojima ona mora biti dostavljena kako bi službeno lice uživalo zaštitu kao uzbunjivač.
2. Preispitati član 27. Zakona o zaštiti uzbunjivača, koji se odnosi na prava uzbunjivača u posebnim postupcima. Potrebno je definisati mogućnost zaštite u drugim postupcima, ne samo u postupcima po osnovu rada. Ovo se naročito odnosi na uspostavljanje mehanizama zaštite protiv krivičnog progona uzbunjivača i lica koja imaju pravo na zaštitu kao uzbunjivači.
3. Pri obuci sudija i tužilaca insistirati da štetna radnja uključuje svako činjenje ili nečinjenje u vezi sa uzbunjivanjem kojim se ovim licima ugrožava ili povređuje pravo, odnosno kojim se stavljaju u nepovoljniji položaj, uključujući tu i krivični progon, koji može ugroziti ili povrediti različita prava građana (pravo na slobodu, bezbednost, rad, zabranu diskriminacije i sl.).
4. Imati u vidu, naročito pri disciplinskom i krivičnom progonu službenih lica zbog odavanja tajnih podataka, da je posebnim propisima o tajnosti podataka² propisano da se tajnim podatkom ne smatra podatak koji je označen kao tajna radi prikrivanja krivičnog dela, prekoračenja ovlašćenja ili zloupotrebe službenog položaja ili drugog nezakonitog akta ili postupanja organa javne vlasti.



bezbednost.org